



Comitato Ambientalista Altro Lido

associazione iscritta all'Albo delle Associazioni del Comune Venezia (n. 3294)
cod. fisc. 94086740274 - caal.associazione@gmail.com - www.unaltrolido.com

INTERVENTO EDILIZIO AD USO COMMERCIALE

via Sandro Gallo – località Ca' Bianca – Lido di Venezia

Interventi urbanistici precedenti alle prescrizioni urbanistiche vigenti.

L'area interessata dal progetto per la costruzione di un nuovo supermercato in località Ca' Bianca, Lido è situata lungo via S. Gallo e confina con via S. Pigafetta. Quest'area, in gran parte incolta e in parte libera, essendo stata recentemente bonificata per l'uso a distributore di carburanti che ne è stato fatto fino a qualche anno fa, faceva parte di un piano di lottizzazione del 1970 che comprendeva le aree residenziali poste fra via Colombo, via S. Gallo e via Uso di Mare.

L'attuale assetto urbanistico dell'area è appunto il frutto di quel piano, in base al quale la concessione edilizia per la realizzazione dei fabbricati residenziali era stata rilasciata considerando unitariamente la superficie dell'intera area di piano, ai fini del calcolo delle volumetrie edificabili e dei carichi urbanistici insediabili. Pertanto, è da ritenere che la volumetria edificabile e quella realmente edificata, così come prescritta dall'indice di fabbricabilità fondiaria dello strumento urbanistico vigente al momento della concessione edilizia, sia stata totalmente realizzata e, probabilmente, in misura superiore alla capacità edificatoria, definita dagli indici degli attuali strumenti urbanistici. L'area oggetto della nuova proposta di progetto è un'area asservita a quella edificata e che il piano destinava in parte a viabilità pubblica e a spazi a “verde per attrezzature sportive e parcheggio”, cioè a standard pubblici.

Le volumetrie residenziali previste dal piano sono state completamente esaurite, per cui le aree asservite a questo scopo e destinate a verde e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria non possono più essere utilizzate ed edificate per altre destinazioni d'uso, nemmeno dopo la scadenza dell'efficacia del piano di lottizzazione (10 anni). Le possibili edificazioni devono essere conformi e strutturalmente connesse e funzionali alle destinazioni d'uso dell'area e agli indici e parametri di zona previsti dagli strumenti urbanistici vigenti.

A fronte delle edificazioni a suo tempo realizzate, la proprietà aveva assunto contestualmente delle obbligazioni. La convenzione urbanistica sottoscritta con il Comune il 15/06/1970 e registrata il 1/08/1970, impegnava la proprietà a: - cedere un'area da destinare a “strada pubblica”; - ad “accettare il vincolo “non aedificandi” con l'obbligo di destinazione perpetua a verde per attrezzature sportive e parcheggio a carico dell'area, della superficie di mq. 8.349”. L'area rimaneva di proprietà privata e la stessa avrebbe dovuto realizzare l'area a verde per attrezzature sportive e parcheggio che, seppure con una formulazione poco chiara riportata nella convenzione, dovevano

rimanere “a carico dell'area”, dovevano cioè rimanere presumibilmente ad uso pubblico, dal momento che erano già in vigore le norme del comma 5, dell'art. 28 della legge 1150/1942. La proprietà risulta perciò inadempiente e anche se le destinazioni a verde per attrezzature sportive e parcheggio non hanno avuto attuazione, quell'area non può essere disponibile se non per attuare le finalità per le quali era stata destinata. Finalità che, come abbiamo visto, non decadono per la decadenza dell'efficacia del piano di lottizzazione e della convenzione ad esso allegata. E' evidente che un eventuale frazionamento dell'area ed una sua alienazione non comportano il venir meno dei vincoli esistenti. L'area oggetto della delibera rimane, comunque, assoggettata al vincolo a standard urbanistico e al vincolo di non edificabilità per usi diversi da quelli che non siano destinati a standard urbanistico, proprio per non determinare un maggior carico urbanistico e saturare tutti gli spazi liberi, riducendo la quantità di spazi e attrezzature pubbliche previste per legge (Decreto Ministeriale 1444/1968). L'ipotesi di rilasciare una seconda concessione edilizia a favore del privato per usi non conformi e incompatibili con le previsioni degli strumenti urbanistici e senza una valutazione degli effetti sulla comunità locale conseguenti alla riduzione degli standard pubblici non dovrebbe nemmeno essere presa in considerazione. Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, del 20.07.2016 n. 3246.

Strumentazione urbanistica vigente

L'area interessata dal progetto è disciplinata dalla VPRG per l'isola del Lido e ricade:

- nella tav. B1 in zona territoriale omogenea F per attrezzature ed impianti di interesse generale, comprendenti le seguenti destinazioni: impianti speciali (cimiteri, deposito AMAV, depuratore), attrezzature comuni di livello territoriale (sanitarie e ospedaliere, istruzione superiore e dell'obbligo, culturali) e per il tempo libero (parchi territoriali, arenili e murazzi), (art. 60);
- nella tav. B3 la destinazione d'uso è individuata per “aree attrezzate per il gioco e lo sport”, la cui attuazione demanda alle prescrizioni dell'art. 54 delle NTA della VPRG;
- nella tav. B6 l'area è vincolata a standard urbanistico e, in particolare, ad “aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport” di progetto. Nella tabella degli standard di progetto (relazione della VPRG), l'area è inserita in un'area molto più vasta, individuata come “attrezzature sportive Ca' Bianca”, di superficie complessiva di mq. 110.401 che comprende il Forte di Ca'Bianca e la Batteria Emo.

La proposta/progetto di realizzare un supermercato non è, pertanto, ammissibile essendo in contrasto con le prescrizioni degli artt. 54, 55, 60, 66 delle NTA della vigente VPRG per l'isola del Lido (ora PI).

Da rilevare che le aree classificate nella zona territoriale omogenea F destinate a spazi per servizi e attrezzature pubbliche sono generalmente assoggettate a vincolo preordinato all'esproprio, ma anche a vincolo conformativo. Nel caso specifico, l'area è sulla base della convenzione del PdL sottoposta a destinazione perpetua a “verde per attrezzature sportive e parcheggio”. Non solo, tale destinazione d'uso viene confermata nella VPRG vigente (ora PI) come destinazione di natura conformativa a cui corrisponde l'obbligo del proprietario di rispettare e mantenere la destinazione prescritta. L'area, quindi, non è assoggettata a vincolo finalizzato all'esproprio e, pertanto, anche alla scadenza dei cinque anni dalla data di approvazione del PRG, previsti dalla legge, mantiene la destinazione d'uso e il vincolo a standard urbanistico previsto dalla VPRG (ora PI). Le attrezzature pubbliche possono essere realizzate anche dai proprietari delle aree e gestite direttamente, anche se nel nostro caso dovevano essere già realizzate a fronte di quanto previsto dalla legislazione urbanistica e degli obblighi convenzionali sottoscritti, applicando le prescrizioni dell'art. 3 delle NTA della VPRG per l'isola del Lido che, ai fini della permanente integrità della disciplina del PRG, prevede che: *“Nelle aree da utilizzare per nuove attrezzature pubbliche di interesse generale (zone F) oppure per nuovi spazi pubblici (“standard”) destinati ad usi diversi dal parcheggio, l'attuazione del PRG può avvenire sia mediante l'acquisizione della proprietà, la sistemazione del suolo e/o la realizzazione delle attrezzature da parte del Comune o dell'ente pubblico competente sia mediante l'assoggettamento all'uso pubblico del suolo e dei relativi impianti. Detto assoggettamento avviene*

a mezzo di convenzione (da trascrivere nei registri immobiliari) con la quale il proprietario -tenuto conto delle esigenze di equa remunerazione del capitale da investire e dell'attività di gestione- si impegna a realizzare e ad ultimare, entro un termine stabilito, le costruzioni, le sistemazioni e gli impianti necessari per attuare l'uso previsto dal P.R.G. ed a mantenerli in stato per il loro pieno e permanente utilizzo nonché per consentire la fruizione da parte del pubblico nei modi ed alle condizioni da stabilire secondo criteri convenzionalmente fissati; le obbligazioni sono assistite da congrua garanzia.”.

Gli indici di fabbricabilità per le le aree destinate per spazi pubblici attrezzate per il gioco e lo sport sono quelli prescritti dall'art. 54 delle NTA che prevede un indice di utilizzazione fondiaria (Ut) del 0,15 mq/mq.

Approvazione del progetto di nuova costruzione del supermercato in deroga agli strumenti urbanistici (art. 14 Dpr 380/2001).

Considerato che il progetto di nuova costruzione del supermercato in località Ca' Bianca non risulta conforme alle prescrizioni della VPRG per l'isola del Lido (ora PI), l'Amministrazione Comunale propone di approvare il progetto in deroga alla strumentazione urbanistica ai sensi dell'art. 14 del DPR 380/2001 che, al comma 1, stabilisce: *“Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490 (ora decreto legislativo n. 42 del 2004) e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.”* Questa disposizione legislativa dovrebbe essere applicata in casi eccezionali e giustificata dalla necessità di soddisfare esigenze straordinarie e superiori a quelle previste dalla disciplina urbanistica.

La prima questione è, pertanto, quella di definire cosa si intende per progetti di interesse pubblico, e, quella di valutare se la costruzione del supermercato è di preminente interesse pubblico per la collettività, tanto da rinunciare a standard pubblici e ad una sua effettiva riqualificazione ambientale attraverso una adeguata e conforme sistemazione dell'area alla strumentazione urbanistica, valorizzando in tal modo tutto il contesto urbano circostante costituito da notevoli valori naturali, paesaggistici, architettonici e storico testimoniali. L'opinione più diffusa è quella che ritiene che gli interessi pubblici debbano essere finalizzati alla tutela e valorizzazione ambientale, allo sviluppo compatibile e sostenibile del territorio e a soddisfare le effettive esigenze sociali, economiche e culturali delle comunità locali insediate, esulando da considerazioni meramente economico-finanziarie.

L'Amministrazione Comunale giustifica la costruzione del nuovo supermercato, che verrebbe realizzato nelle adiacenze del centro di Città Giardino, dove sono presenti numerosi negozi di vicinato e dove si trovano due supermercati, uno ad una distanza di circa 400 metri e l'altro a circa 1.400 metri dal luogo dove si vuole costruire il nuovo supermercato, con motivazioni non condivisibili, di seguito riportate:

- non si tratta di un ambito urbano caratterizzato da impianti commerciali dismessi. Solo una minima parte dell'area era occupata da un impianto di distribuzione carburanti, ma risulta che l'area non sia mai stata destinata ad attività commerciali;
- il concetto di riqualificazione ambientale non può essere inteso esclusivamente in termini di edificabilità dell'area con un ulteriore consumo di suolo. Si tratta di un'area libera anche se incolta e degradata da piccoli manufatti incongrui., ma che può essere facilmente sistemata e valorizzata sotto l'aspetto ambientale, salvaguardando i suoi caratteri naturali e recuperandola ad un uso sociale, nel rispetto delle previsioni della VPRG vigente e degli obblighi assunti, a suo tempo, dalla proprietà;
- non vi è alcuna necessità di costruire la nuova media struttura di vendita alimentare in un'area già strutturata da molti servizi commerciali. Nell'isola del Lido sono già funzionanti sei supermercati su una popolazione residente di 16.586 abitanti (dati del Comune a giugno 2016);
- il nuovo supermercato potrebbe dar luogo alla chiusura di molte attività commerciali di

vicinato presenti nelle sue vicinanze e degradare e rendere ancora più periferici i centri urbani dell'isola sotto l'aspetto economico e sociale, con ulteriore diminuzione occupazionale e non un suo aumento come si paventa;

- non è vero che attua una progettualità in un ambito del tutto compromesso ed è ancora più assurdo e ridicolo dire che l'area verrebbe valorizzata e riqualificata dalla presenza di parcheggi e da una struttura (capannone) commerciale. L'area presenta già alti valori naturali, ambientali, paesaggistici, architettonici, storico testimoniali che spettano solo di essere valorizzati e che non possono esserlo con nuove costruzioni e parcheggi a servizio di una struttura commerciale. Probabilmente, verrebbero annullate per sempre le potenzialità dell'area e la sua reale vocazione nel contesto ambientale e paesaggistico in cui è inserita. Stupisce, ancora una volta che la Soprintendenza dia il suo assenso a queste operazioni. Per quanto riguarda lo standard per attrezzature pubbliche si osserva che viene notevolmente ridotto rispetto a quanto convenuto con il piano di lottizzazione e rispetto a quanto previsto e programmato dalla VPRG per l'isola del Lido. Lo standard per attrezzature pubbliche passa da mq. 110.401 mq a 1.780 mq. della proposta/progetto. Sarebbe sufficiente sistemare l'area sulla base delle previsioni mai attuate del piano di lottizzazione e successivamente confermate dalla V.P.R.G. per l'isola del Lido e attuarle, come abbiamo visto, ai sensi dell'art. 3 delle NTA della VPRG;
- per quanto riguarda il contributo che la proprietà garantirebbe al Comune è tutto da verificare l'effettivo beneficio pubblico. Si ricorda che l'area è asservita ad uso pubblico e non ha alcuna potenzialità edificatoria al di fuori di quella eventualmente destinata per realizzare attrezzature pubbliche. In ogni caso non si può ridurre la pianificazione territoriale ed urbanistica solo a questioni economico-finanziarie per sanare il bilancio comunale. Aspetto questo che il Lido ha ben conosciuto e già pagato.

Nella proposta/progetto non si riscontrano neppure gli elementi utili per valutare il beneficio pubblico, così come descritti nella delibera del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 34 del 20 marzo 2015 che definisce, appunto, i criteri per la determinazione del beneficio pubblico, in termini di valore aggiunto dell'area per renderla edificabile con una destinazione d'uso non conforme agli strumenti urbanistici.

Non sussistono, pertanto, le condizioni e i presupposti per considerare la costruzione di una nuova media struttura di vendita un'opera di interesse pubblico che come abbiamo visto potrebbe, la cui realizzazione potrebbe, invece, incidere negativamente sul tessuto economico, sociale e commerciale esistente, con la chiusura di altre attività di vicinato presenti in un'area ancora viva e vitale come quella di Città giardino e Ca'Bianca, e, pregiudicare il recupero dell'area.

La costruzione della nuova media struttura di vendita appare illegittima proprio rispetto ai criteri e alle modalità di applicazione del permesso di costruire in deroga, definite nell'art.14 del DPR 380/2001. Infatti, il comma 3, dell'art.14 dichiara che *“La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente, i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché nei casi di cui al comma 1-bis, le destinazioni d'uso, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.”* Il comma 1-bis dello stesso articolo afferma, appunto, che la deroga al mutamento delle destinazioni d'uso è ammessa esclusivamente per gli interventi di ristrutturazione e a condizione che non comportino aumento della superficie coperta. Gli interventi di ristrutturazione edilizia consistono in un insieme di opere di trasformazione di un fabbricato che comprendono interventi fino alla demolizione e fedele ricostruzione di quello preesistente e che possono portare anche ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, purché la riedificazione assicuri la stessa volumetria e la stessa conformità della sagoma di quello preesistente. Il comma 1-bis precisa, inoltre, che nella fattispecie la deroga è ammessa purché non comporti *“aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione”*, cioè prima dell'intervento sul fabbricato preesistente. Attualmente, l'area risulta libera, occupata solo da piccoli manufatti precari e degradati e probabilmente abusivi. Considerando anche i manufatti preesistenti alla bonifica,

costituiti in prevalenza dai volumi tecnici della pensilina posta a servizio dell'impianto di distribuzione carburante, le cui superfici coperte di norma non vengono computate nel calcolo delle superfici coperte dell'area, non si capisce da dove scaturiscono i volumi e le superfici coperte necessarie per la costruzione della nuova media struttura di vendita.

La deroga al mutamento delle destinazione d'uso riguarda, come evidenziato, solo gli interventi di ristrutturazione edilizia e non quelli di nuova costruzione. La costruzione della nuova media struttura di vendita si configura, da tutti i punti di vista lo si voglia esaminare, come un intervento di nuova costruzione.

Si rileva, inoltre, che l'uso di un'area o di un fabbricato, nel caso specifico anche dismesso, non convalida tale uso alle prescrizioni di legge se non è conforme alla strumentazione urbanistica. Ciò che determina la legittimità dell'uso di quell'area è la sua conformità urbanistica alle destinazioni d'uso definite dagli strumenti urbanistici e dagli atti abilitativi che eventualmente ne conseguono. L'area in questione non è mai stata destinata per attività commerciali.

Nella riunione della Commissione urbanistica della municipalità di Lido e Pellestrina, tenutasi il giorno 12 settembre 2016, presso la sede della Municipalità, i tecnici comunali hanno dichiarato che il progetto per la costruzione del nuovo supermercato in località Ca' Bianca verrebbe attuato in deroga alla strumentazione urbanistica, conformemente alle disposizioni dell'art. 5, comma 9 e successivi, della legge 106/2011 con le procedure previste dall'art. 14 del DPR 380/2001.

Stupisce che nella delibera di Consiglio comunale di approvazione del progetto in deroga non vengano mai citate le norme dell'articolo 5 della legge 106/2011, che, a detta dei tecnici comunali, contengono le disposizioni in base alle quali si fondano i presupposti della delibera per approvare il progetto di nuova costruzione del supermercato, in deroga alla strumentazione urbanistica, adoperando la procedura prevista dall'art. 14 del DPR 380. Non viene nemmeno motivato il fatto per il quale nella delibera non si tiene conto del comma 1-bis dell'art. 14 del DPR 380/2001, che è successivo alle disposizioni dell'art. 5 della legge 106/2011, essendo stato introdotto con la legge denominata "Sblocca Italia" nel 2014 (decreto legge 12 settembre 2014, n. 133). E' necessaria, pertanto, una lettura combinata tra le diverse disposizioni legislative.

Passando all'analisi del comma 9 e successivi dell'art. 5 della legge 106/2011 osserviamo che gli interventi previsti dal citato comma sono finalizzati a: a) incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti; c) promuovere e agevolare la riqualificazione di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare. L'intervento proposto non ha le caratteristiche né si configura come un intervento di cui al punto a); né rispetto al punto b), se facciamo riferimento alla definizione di "aree urbane degradate", contenuta nel DPR del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2015, dove vengono individuate come aree urbane degradate quelle che presentano un elevato indice di disagio sociale e di disagio edilizio, rappresentato quest'ultimo dalle condizioni dello stato di conservazione pessime o mediocri degli edifici; ma nemmeno al punto c) dal momento che si tratterebbe di riqualificare una struttura che non esiste. Volendo anche fare riferimento a quella preesistente, costituita probabilmente, da un piccolo volume (chiosco) adibito al personale dell'impianto di distribuzione carburanti, la deroga per il mutamento d'uso potrebbe essere ammessa per una destinazione d'uso compatibile o complementare, e, quindi compatibile con le destinazioni di zona per un volume aggiuntivo da riconoscere quale misura premiale non superiore complessivamente al dieci per cento della superficie coperta. In pratica, un volume di qualche decina di metri cubi. Sulla base di queste prescrizioni, appare evidente che nell'area di progetto, oggetto della deliberazione di Consiglio comunale, non è ammessa in alcun caso la realizzazione di una media struttura di vendita, in deroga alla strumentazione urbanistica vigente.

Inoltre, il combinato disposto tra il comma 9 dell'articolo 5 della legge 106/2011 e il comma 1-bis dell'art. 14 del DPR 380/2001 specifica in modo ancora più chiaro quali sono gli interventi ammissibili in deroga alla strumentazione urbanistica. In sostanza, si tratta degli interventi per edifici ed impianti pubblici o di pubblico interesse che si possono realizzare in deroga alla

strumentazione urbanistica rispetto ai limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati e, per gli interventi di ristrutturazione, anche il mutamento delle destinazioni d'uso, purché queste siano tra loro compatibili e complementari e a condizione che non comportino aumento della superficie coperta.

In conclusione, si ritiene che il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici di una media struttura di vendita in località Ca' Bianca al Lido, in un'area vincolata a standard pubblico, sarebbe per molti aspetti illegittima, in quanto non si configurerebbe come opera pubblica o di pubblico interesse; non costituirebbe un intervento di ristrutturazione, ma a tutti gli effetti una nuova costruzione e sarebbe in difformità alle destinazioni d'uso dell'area che non è mai stata destinata per strutture commerciali.

Beneficio pubblico.

Non è possibile valutare il beneficio pubblico perché manca la documentazione per verificare i criteri che sono stati adoperati per la loro valutazione. Non si capisce se si sono seguiti i criteri definiti nell'allegato della delibera del Commissario Straordinario approvato con i poteri del Consiglio Comunale n. 34/2015, dal momento che non vengono esplicitati e descritti anche in una tabella i singoli elementi che compongono il beneficio pubblico. Ad esempio non si capisce come viene calcolato il plus valore dell'area, Se viene considerata un'area libera assoggettata a standard pubblico o un'area già edificabile e in base a quale valore considerandola già destinata ad un uso commerciale oppure no. Se nel calcolo vengono considerati anche i costi delle bonifiche che dovrebbero essere a carico di chi ha inquinato. Se la riduzione delle aree destinate a standard pubblico vengono ricompensate in altro modo ecc.

Si palesa invece il dubbio che la valutazione della componente finanziaria sia quella del privato fornita in data 24 agosto 2016 come risulta dalla documentazione allegata alla valutazione della proposta del progetto in deroga.